

Kurzfassung

Der Untersuchungsansatz: Soziale Wohnungspolitik von der lokalen Ebene aus betrachtet

Seit fast zehn Jahren wird in Deutschland wieder intensiv nicht nur über Wohnungspolitik diskutiert, sondern auch wohnungspolitisch gehandelt. Dennoch sind die Wohnungsmärkte – bis zum Beginn der Corona-Pandemie – angespannt geblieben. Wenn so lange und so intensiv nicht nur über Wohnungspolitik geredet, sondern tatsächlich Beschlüsse gefasst und umgesetzt werden und es trotzdem nicht ausreichend vorangeht, könnte dies daran liegen, dass die wohnungspolitischen Hebel an den falschen Stellen angesetzt werden. Ein kritischer Blick auf den Schwerpunkt der vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen verführt zu der Einschätzung, dass hier vielfach altbekannte und zuvor abgeschaffte Instrumente und Lösungen zur Anwendung kommen. Dies muss alles nicht falsch sein, wirft aber dennoch die Frage auf, ob diese Lösungen und Maßnahmen unter deutlich veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht an Wirksamkeit eingebüßt haben. Müssen die wohnungspolitischen Maßnahmen und die ihnen vorgelagerten Diskussionen deswegen nicht an anderer Stelle ansetzen?

Mit dieser Einschätzung der Ausgangslage ist es das Ziel der vorliegenden Studie, die Aufgaben der Wohnungspolitik losgelöst von den Routinen und Fronten der jüngeren Diskussion neu zu thematisieren. Damit verbindet sich die Vorstellung, sich fünf sehr unterschiedlichen Städten oder Regionen zunächst mit der Frage zu nähern, welches wohnungspolitische Problem aus der lokalen Sicht erstens als besonders dringlich empfunden wird und

sich zweitens einer einfachen Lösung entzieht. Die Auswahl der vier Fallstudienstädte und der einen Fallstudienregion war dabei vor allem von dem Ziel geprägt, das breite Spektrum von hartnäckiger Schrumpfung bis zu dynamischem Wachstum abbilden zu können. Im Dialog mit den jeweiligen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den Städten/Regionen wurden sowohl die thematische Ausrichtung als auch die Vorgehensweise fixiert.

Vier lokale und eine regionale Fallstudie im Überblick

Die Fallstudie für die **Stadt Offenbach am Main** zeigt zunächst, dass sich ein von Engpässen und Überhitzungen geprägter Wohnungsmarkt neue Standorte und Quartiere sucht und dabei erhebliche Impulse zu deren Veränderung auslösen kann. Dieser Prozess hat durchaus Ambivalenzen, wobei im Offenbacher Nordend derzeit die positiven Aspekte der Veränderung zu überwiegen scheinen. Auch wenn in Offenbach keine eindeutige Gentrifizierungs- und Verdrängungsdynamik festgestellt werden konnte, so wird doch erkennbar, dass die Dynamik der wohnungswirtschaftlichen Investitionsprozesse vor allem von den Grundstücksengpässen an den etablierten Standorten in und um Frankfurt geprägt sind. Eine insgesamt nachfragegerechte Grundstücksbereitstellung würde den Veränderungsdruck in den bestehenden Quartieren und die damit einhergehenden sozialen Härten reduzieren. Allerdings zeigt sich in der Fallstudie auch, dass erhebliche Schwierigkeiten bestehen, die ablaufenden Wohnungsmarktprozesse ausreichend präzise zu erfassen. Eine schlechte Daten- und Erkenntnislage verbreitert jedoch nicht nur die Spielräume für wirtschaftliche und politische

Fehlentscheidungen. Darüber hinaus haben die mit der Fallstudie verbundenen Diskussionen zum Offenbacher Nordend gezeigt, dass daraus zugleich ein Nährboden für polarisierende und ideologisch verhärtete Diskussionen werden kann.

In der wachsenden **Stadt Jena** wurde deutlich, dass die Bereitstellung von Grundstücken für den Wohnungsbau in mehrfacher Hinsicht an Grenzen stößt. Thematisiert wurden in der Fallstudie vor allem die Probleme der Entscheidungsfindung bei zunehmendem bürgerschaftlichem Widerstand gegenüber weiterem Wohnungsneubau. Letztlich ist dieser Widerstand Ausdruck einer selbstbewussten Bürgerschaft und einer lebendigen Demokratie. Möglichkeiten zu einem besseren Abgleich zwischen diesen aktiv vertretenen Partialinteressen und den von den politischen Gremien repräsentativ vertretenen Gesamtinteressen einer Stadt bestehen sowohl in einer besseren sachlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen wie auch in einem intensivierten „echten“ Beteiligungsdialog. Eine damit verbundene und weit über Jena hinausreichende offene Frage ist, wie zeitgemäße städtebauliche Lösungen beschaffen sein sollten, damit sie in der Gesellschaft mehr emotionale Zustimmung finden (oder gar Begeisterung auslösen). Wie muss eine Planungs-, Beteiligungs- und vor allem Baukultur aussehen, die den Wohnungsbau nicht mehr als notwendiges Übel erscheinen lässt, sondern wieder mehr gesellschaftliche Akzeptanz mobilisiert oder einfach mehr Lust auf Städte- und Wohnungsbau macht?

In der **Region Stuttgart** wird stellvertretend für viele deutsche Stadtregionen deutlich, dass die Wohnbaulandentwicklung und Grundstücksmobilisierung nicht nur in den Kernstädten, sondern bis weit in die Regionen hinein von zunehmenden Widerständen umstellt sind. Die längst über administrative Grenzen hinaus verflochtenen Regionen und speziell Wohnungsmärkte brauchen vor diesem Hintergrund auch eine regional koordinierte Wohnungs- und Baulandpolitik. Selbst die für deutsche Verhältnisse sehr gut aufgestellte Region Stuttgart sieht sich nicht in der Lage, den an weitgehend akzeptierten Leitbildern ausgerichteten regionalplanerischen Zielen in der Praxis Geltung zu verschaffen. Das Instrumentarium der Regionalplanung reicht allenfalls dazu, unerwünschten Wohnungsbau zu verhindern. Es ist bislang nicht geeignet, einen regionalpolitisch erwünschten Wohnungsbau anzuregen. Deswegen wird als Ergänzung zur Regionalplanung eine wirkungsvolle regionale Entwicklungspolitik benötigt, die gezielt Anreize für Grundstücksbereitstellung und Wohnungsbau dort setzt, wo es regionalplanerisch sinnvoll ist. Die hierzu erforderlichen Weichenstellungen und Rahmenbedingungen können die Regionen kaum aus eigener Kraft schaffen. Hier sind vor allem Bund und Länder gefordert.

Die **Stadt Mannheim** hat mit ihrer Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik in den letzten Jahren offensiv die Chancen genutzt, die sich aus dem Rückzug von Militär und Industrie ergeben haben. Dabei ist bereits deutlich geworden, dass die Sicherung preiswerten Wohnens und die gleichzeitige Gewährleistung hoher städtebaulicher und sozialer Qualitäten einen sensiblen Umgang mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten erfordert. Gemessen an den großmaßstäbigen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit wird die künftige Mannheimer Stadtentwicklungspolitik kleinteiliger organisiert werden müssen. Um dabei dennoch städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielsetzungen Geltung verschaffen zu können,

hat die Stadt Mannheim im Rahmen verschiedener Beschlüsse ihre Liegenschaftspolitik aktiviert und modernisiert. Dabei zeigt sich stellvertretend für viele andere Städte, dass die bestehenden Förderinstrumentarien nur sehr eingeschränkt auf die jeweiligen Herausforderungen der einzelnen Vorhaben abgestimmt werden können. Eine aktivierte Liegenschaftspolitik muss, um im Einzelfall sparsam und in der Summe wirksam sein zu können, sehr gezielt die Ertragschancen der einzelnen Vorhaben nutzen und gleichzeitig verbleibende Ertragslücken schließen. Dies stellt nicht die Sinnhaftigkeit einer derartigen Bodenpolitik in Frage, ist zugleich aber eine Herausforderung für die Flexibilisierung der Fördersystematik. Die zwischen sozialem Wohnungsbau und Städtebauförderung festgezurrtten Förderangebote sind dabei kaum hilfreich.

Die Fallstudie in der **Stadt Gelsenkirchen** steht stellvertretend für eine vernachlässigte Kategorie der wohnungspolitischen Debatte in Deutschland. Demografische Schrumpfung, Wohnungleerstände und dementsprechende Desinvestitionsprozesse sind unabhängig davon weit verbreitet und werden mit hoher Wahrscheinlichkeit in den nächsten Dekaden wieder an Bedeutung gewinnen. Da es bei insgesamt schrumpfender Wohnungsnachfrage in den betroffenen Regionen offensichtlich keinen Sinn macht, die Quartiere und ihre Wohnungsbestände wieder in den Markt hineinzusubventionieren, versagen hier weitgehend Logik und Instrumentarium der etablierten Stadterneuerung. Ein wichtiges Ziel sollte es sein, zumindest die beinahe selbstzerstörerische Wirkung quartiersbezogener Desinvestitionsprozesse zu durchbrechen. Naheliegender ist, dass nicht gebrauchte Wohnungsbestände abgerissen (oder mindestens quartiersverträglich stillgelegt) werden sollten. Einzubetten ist dies in quartiersbezogene Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien. Die hierzu notwendige Kooperation setzt - insbesondere bei kleinteiligen Eigentumsstrukturen - nicht nur hohes kommunales Engagement voraus, sondern ist zugleich auf eine entsprechende Erweiterung des bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums angewiesen. Die mit der Fallstudie Gelsenkirchen verbundenen Überlegungen wollen dazu einen Diskussionsanstoß geben.

Wohnungspolitische Einordnung und Schlussfolgerungen

Insgesamt bestätigen die Fallstudien, dass die wohnungspolitischen und die eng damit verknüpften stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen regional sehr stark variieren. Dies unterstützt die bislang schon erhobenen Forderungen nach einer stärkeren lokalen und/oder regionalen Eigenverantwortung bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben. Das entscheidende und ebenfalls in diese Richtung weisende Argument der vorliegenden Studie ist darüber hinaus, dass nicht mehr wie Jahrzehnte zuvor die Kapitalmobilisierung und die darauf bezogenen tradierten Subventionstechniken die Schlüsselstelle der Wohnungspolitik ist. Den zentralen Stellenwert nimmt stattdessen die lokal oder regional verankerte Fähigkeit zur aktiven Stadtentwicklung ein. Und dies gilt sowohl für die wohnungspolitische Bewältigung der Wachstumsaufgaben wie auch für die Schrumpfungsaufgaben. In diesem Sinne ist die Wohnungspolitik eine primär aus dem sehr individuellen lokalen Kontext heraus zu verstehende und zu konzipierende Aufgabe. Aus diesem Blickwinkel

heraus ist die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit zur Schlüsselressource bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben geworden.

Für die wachsenden Städte und Regionen bleibt es eine zentrale Herausforderung, das Wachstum der Nachfrage und die entsprechenden Bauleistungen mit den Zielen einer ökologischen Stadt- und Regionalentwicklung abzustimmen. Ohne eine gegenüber dem Status quo deutlich ausgeweitete Fähigkeit zur stadtplanerischen Wachstumsbewältigung, läuft die soziale Wohnungspolitik Gefahr dauerhaft überfordert zu sein. In den eher schrumpfenden Regionen besteht demgegenüber langfristig das Risiko, dass selbstverstärkende kleinräumige Desinvestitionsprozesse die Attraktivität der Quartiere untergraben, die Wohnqualität mindern und schließlich auch zur Belastung für die gesamte kommunale Entwicklung werden. Die mit diesem Aufgabenspektrum verbundenen, in der vorliegenden Studie aufgeworfenen Themen entziehen sich wahrscheinlich einer einfachen schnellen Lösung. Somit hat die wohnungspolitische Diskussion auch nach zehn Jahren hoher Intensität nicht an Bedeutung verloren.